BAB I
PENDAHULUAN

A. Pengertian Comparative Public Policy

Sebagaimana dikemukakan oleh Feldman (1978); perbandingan kebijakan public adalah suatu metode mempelajari kebijakan public (meliputi proses kebijakan, hasil kebijakan dan dampak kebijakan) yang dilakukan dengan mengadopsi pendekatan "comparative". Yaitu membandingkan kebijakan tertentu dengan kebijakan yang lain yang ada di negara tertentu dengan yang ada di negara yang lain. Heidenheimer, et al., (1990), memberi penegasan yang lebih khusus, dengan menyatakan bahwa perbandingan kebijakan public adalah studi tentang bagaimana, mengapa, dan dampak apa yang ditimbulkan dari adanya tindakan pemerintah dan tidak bertindaknya pemerintah.

Baik dari definisi Feldman maupun Heidenheimer tentang CPP (Comparative Public Policy) dapat kita ambil kesimpulan bahwa terdapat 3 unsur (elemen) yang merupakan kata kunci *(keywords)* yang menjadi pusat perhatian CPP. Dalam istilah Feldman 3 *keywords* itu adalah *"proses"*, *"output'*, dan *"outcomes"*, sedangkan *keywords* yang digunakan Heidenheimer adalah *"haw", "why",* dan *"to what effect"*. Meski ada perbedaan dalam menggunakan kata kunci, namun antara konsep Feldman dan Heidenheimer sebetulnya tidak bertentangan, bahkan Heidenheimer (yang menyusun konsep lebih kemudian dibandingkan Feldman) terkesan semakin menjernihkan pemahaman kita kepada CPP.

B. Tujuan Comparative Public Policy

Paling sedkikit ada 3 alasan dan tujuan mengapa kita perlu melakukan studi perbandingan kebijakan public yang ada di antara negara tertentu dengan negara lain, atau antara kebijakan yang ada di negara kita dengan kebijakan yang ada di negara-negara lain. Yaitu:

1. Untuk memperoleh gambaran dan pelajaran begaimana mendisain kebijakan yang baik.
2. Untuk memperoleh pemahaman yang lebih dalam dan lebih baik tentang bagaimana peran kelembagaan-kelembagaan pemerintah dan proses-proses politik (sebagaimana peran yang seharusnya) terutama berkaitan dengan perumusan dan pemecahan masalah-masalah konkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Untuk mengkaji berbagai kebijakan yang ada secara lintas nasional.

C. Kerangka Kerja CPP

Dengan definisi dan tujuan tentang CPP sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat dikatakan bahwa studi CPP meliputi analisis teori dan analisis praktik yang diarahkan untuk memecahkan permasalahan (sebagaimana yang dirumuskan dalam kebijakannya) secara lebih detail dan rinci. Dengan demikian maka lingkup kajiannya menjadi sangat luas. Karena itu untuk melakukan perbandingan kebijakan public dimungkinkan ada banyak pilihan (choices), diantaranya adalah *"economic choice"* dan *"politics choice"*. Jika dalam kerangka kerja ekonomi *(economic choice)* ada dikenal 2 tipe, yaitu alokasi *(allocational)* dan distribusi *(distributive)*, maka dalam kerangka kerja politik (*politics choice)* kita akan mengenal lebih banyak lagi. Heidenheimer membantu kita untuk hanya mengkonsentrasikan pada 4 tipe pilihan dari sekian banyak pilihan dalam *Politics as Choice*. Yaitu:

1. Pilihan-pilihan wilayah cakupan (*Choices of Scope*). Tipe *Choices of Scope* (pilihan wilayah cakupan) ini menganalisis sejauhmana peran dan tanggungjawab public (pemerintah) dibandingkan dengan peran dan tanggung jawab privat (swasta) dalam menangani masalah kebijakan. Dengan kata lain, sejauhmana wilayah cakupan keterlibatan pemerintah dalam menangani permasalahan public dibandingkan dengan wilayah cakupan keterlibatan masyarakat (privat). Tipe *Choices of Scope* ini juga digunakan untuk menganalisis apakah suatu kebijakan itu ditetapkan untuk menyelesaikan masalah-masalah tunggal atau masalah yang kompleks (saling berkaitan). Misalnya kebijakan tentang pendidikan; apakah kebijakan itu hanya khusus untuk menyelesaikan masalah pendidikan saja atau juga dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah kemiskinan dan lain-lain yang berkaitan dengan peningkatan akses warganegara untuk memperoleh kehidupan yang lebih harmonis?.

2. Pilihan-pilihan Instrumen Kebijakan (Choices of Policy Instruments). Tipe pilihan ini menganalisis instrument atau alat kebijakan apa yang digunakan. Menggunakan struktur pemerintahan sebagai instrument kebijakan atau alat-alat lainnya?. Kebijakan itu diambil untuk tujuan (dijadikan alat mencapai tujuan) mempertahankan kekuasaan pengambilan keputusan di tingkat nasional atau untuk tujuan (dijadikan alat mencapai tujuan) delegasi wewenang di tingkat yang lebih rendah?. Dan masih banyak lagi pilihan-pilihan instrument kebijakan yang dihunakan yang umumnya berhubungan dengan instrument tertentu dalam intervensi public.

3. Pilihan-pilihan Distribusi (Choices of Distribution). Pilihan ini menganalisis dampak kebijakan itu ke mana saja. Apakah kebijakan itu memiliki dampak multiplier atau tidak?.

4. Pilihan-pilihan Pemecahan Masalah Secara Detail dan Inovasi (Choices of Reistraints and Innovation). Tipe pilihan ini menganalisis berbagai alternative yang mungkin dapat dipilih dan digunakan untuk memecahkan permasalahan secara detail. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan berkisar antara ; bagaimana cara melanjutkan, mengakhiri atau menyesuaikan kebijakan yang sudah diimplementasikan selama ini. Pertanyaan-pertanyaan tersebut digunakan untuk menemukan kreasi dan inovasi bagi pemecahan masalah yang mungkin belum dapat dipecahkan dengan alternative yang sudah pernah dipilih selama ini.

D. Pendekatan CPP

Studi Comparative Public Policy (CPP) mengenal beberapa pendekatan. W. Parsons (1997: 40) mengemukakan ada 5 pendekatan yang umumnya digunakan dalam studi CPP, yaitu:

1. *Socio-Economic Approaches*; Pendekatan ini menganalisis seberapa jauh dampak kebijakan tersebut mempengaruhi factor-faktor ekonomi dan social.
2. *Party Government Approaches*; Pendekatan ini mengkaji bagaimana kompetisi (persaingan) antara partai politik dan partisan dalam hal mengontrol pemerintah, terutama dalam mengontrol kebijakan public.
3. *Class Struggle Approaches*; Pendekatan ini menjelaskan perjuangan masing-masing kelompok dalam masyarakat yang berkaitan dengan format politik dalam kaitannya dengan kebijakan public, yang berbeda diantara negara-negara kapitalis.
4. *Neo-Corporatist Approaches*; Pendekatan ini lebih memfokuskan pada analisis pengaruh organisasi-organisasi kepentingan (kelompok kepentingan) dalam menentukan kebijakan public. Dengan kata lain, memfokuskan pada persaingan organisasi-organisasi kepentingan.

5. *Institutionalist Approaches*; Pendekatan ini mengkaji peran negara dan lembaga-lembaga social dalam mendefinisikan maupun menyusun kebijakan public.

Sebagai pelengkap, berikut disampaikan pula pandangan J. Doling dalam J. Clasen (1999: 63) tentang berbagai pendekatan untuk Comparative Public Policy. Menurut Doling, ada 3 fokus studi yang selalu dibandingkan. Maing-masing memiliki pertanyaan-pertanyaan utama dan tujuan-tujuan utama. Ketiga focus studi tersebut adalah:

1. *Context to Content*; Di dalam focus studi ini tujuan studinya adalah untuk menguji teori dan membangun teori baru. Pertanyaan utama yang diajukan adalah; mengapa dan bagaimana kebijakan itu muncul (diadakan)?.
2. *Content*; Di dalam focus studi ini tujuan utama yang ingin dicapai adalah mendeskripsikan isi kebijakan dan membuat klesifikasinya (mengklasifikasikan kebijakan). Pertanyaan yang diajukan adalah; apa isi kebijakan itu?.
3. *Context to Conclusion*; Di dalam focus studi ini tujuan utamanya adalah mengevaluasi dan mempelajari pelajaran kebijakan. Pertanyaan kuncinya adalah; apa hasil kebijakan itu?.

BERSAMBUNG KE BAB II

Surabaya, Oktober 2005
Ulul Albab, Drs., MS